

Andrzej CIUPIŃSKI

<https://orcid.org/0000-0001-9813-5752>

Anna ZASUŃ

<https://orcid.org/0000-0002-6203-1107>

Europejska autonomia strategiczna w polskiej polityce bezpieczeństwa

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie i ocena stanowiska rządów Polski wobec kolejnych etapów rozwoju europejskiej autonomii strategicznej. Jeszcze przed przystąpieniem do UE, za podstawowego gwaranta bezpieczeństwa obszaru euroatlantyckiego władze Rzeczypospolitej Polskiej uznawały Sojusz Północnoatlantycki. Takie stanowisko jest utrzymywane w odniesieniu do nowych instytucji, tworzonych w procesie reformowania systemu bezpieczeństwa europejskiego. Scharakteryzowano oficjalne stanowisko władz polskich wobec unijnych projektów realizowanych w ramach stałej współpracy strukturalnej – PESCO. Wyraża się ono w chęci zachowania suwerenności narodowej oraz wiodącej roli NATO. Do PESCO przystąpiło 25 państw członkowskich. Celem PESCO jest zbudowanie autonomii strategicznej w sferze wspólnej obrony. Rada zatwierdziła 17 projektów związanych z Europejskim Funduszem Obronnym (EFO). Polska uczestniczy w dwóch takich projektach; 1. Mobilność wojskowa, mający usprawnić transportowanie wojska przez granice międzypaństwowe 2. ESSOR, dotyczący bezpiecznej łączności radiowej w działaniach wojsk sojuszników. Prawdopodobnie w przyszłości Polska przystąpi do kilku innych projektów.

Słowa kluczowe: Polska, UE autonomia strategiczna, PESCO.

Wprowadzenie

Celem artykułu jest przedstawienie i ocena współczesnego etapu kształtowania programu tak zwanej „europejskiej autonomii strategicznej” w kontekście zjawisk zachodzących w Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem stałej współpracy strukturalnej w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej (PESCO – *Permanent Structured Cooperation*),

a także dotychczasowych dokonań w tym zakresie i spodziewanych konsekwencji dla państw w tym procesie uczestniczących oraz współpracy euroatlantyckiej. Problemy te są rozpatrywane z punktu widzenia Polski w ujęciu ewolucyjnym.

Przez ostatnich kilka lat obserwujemy ożywioną debatę europejskich środowisk politycznych wokół żywotnych problemów bezpieczeństwa, a wśród nich modelu Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, która wpisana do Traktatu Lizbońskiego budziła i nadal budzi liczne zastrzeżenia u jednych, ale też nadzieje u innych. Szczególnie popularne stały się hasła dotyczące osiągnięcia samodzielności obronnej, suwerenności lub autonomii. Szeroko rozumiana „autonomia” jest pojęciem wieloznacznym, a przez to kontrowersyjnym. W środowisku dyplomacji brukselskiej „autonomia” czasami jest traktowana jako warunek realizacji poważnego programu, mającego doprowadzić do przekształcenia Unii Europejskiej w „globalnego gracza”, czy też światową potęgę. Ale też – przez innych ekspertów – bywa uznawana za pusty slogan lub mit. Po raz pierwszy sformułowania: „europejska autonomia strategiczna” użyto w oficjalnym dokumencie przy okazji opublikowania „Białej księgi o obronie” w 1994 r.¹ Francuzi zadbali o rozpowszechnienie tego sformułowania na kolejnych etapach integracji politycznej i wojskowej.

Na temat autonomii toczono burzliwe dyskusje szczególnie przy okazji promowania Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony. Amerykanie zgodzili się ją zaakceptować na szczycie NATO w Brukseli, w styczniu 1994 r., uważając, że ambicje europejskich sojuszników mają wymiar symboliczny². Pięć lat później słowo „tożsamość” zostało zastąpione przez słowo „polityka”, co uznano za znaczący postęp, tym bardziej, że do realizacji zadań w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony udało się pozyskać Brytyjczyków. Tak się przynajmniej wydawało³. Od tamtej pory minęła cała dekada obfitująca w coraz to nowe koncepcje i projekty, które owszem przyniosły pewne pozytywne rezultaty, ale nie wykroczyły poza sferę reagowania kryzysowego i miały niewiele wspólnego z obroną UE i państw ją tworzących. Lakonicznie można stwierdzić, że było trochę dokonań, ale więcej rozczarowań.

Z powodu agresywnej polityki Rosji w 2014 r., ogromnej presji migracyjnej oraz dramatycznych zamachów, które miały miejsce w 2015 r., wszystkie najważniejsze instytucje uznały sprawy bezpieczeństwa za priorytetowe. W dodatku większość obywateli Wielkiej Brytanii, czyli największej europejskiej potęgi

¹ *Livre blanc sur la défense*, Paris 1994, www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/944048700.pdf; F. Mauro, *Autonomie stratégiques, le nouveau Graal de la défense européenne*. „Raport du GRIP”. 2018/01, p. 5; A. Ciupiński, *Rola Francji w kształtowaniu europejskiej autonomii strategicznej*, Warszawa 2001.

² R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2000

³ M. Stolarczyk, *Ewolucja stanowiska Polski wobec Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”, 2013, 105–135.

militarnej, opowiedziała się za opuszczeniem Unii Europejskiej. 28 czerwca 2016 r., czyli trzy dni po feralnym referendum, Rada Europejska zaakceptowała ambitny program, który przedstawiła Wysoka Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa Federica Mogherini, a który zyskał miano Europejskiej Strategii Globalnej. Apelowano w niej o większy wysiłek państw członkowskich w zakresie rozwoju wspólnych, samodzielnych zdolności obronnych. W podobnym tonie przebiegała debata w Parlamencie Europejskim, który przyjął rezolucję w sprawie stworzenia Europejskiej Unii Obronnej. Rezolucja zaleca między innymi utworzenie stałego ośrodka dowodzenia operacjami wojskowymi w ramach WPBiO UE oraz inne działania zmierzające do uzyskania efektywnych i realnych zdolności obronnych⁴. Ponownie ożywił się tandem francusko-niemiecki, w którym ton starał się nadać nowo wybrany prezydent Francji. W swoim przemówieniu programowym wygłoszonym na Sorbonie 26 września 2017 r. Emmanuel Macron na pierwszym miejscu stawiał suwerenność Europy⁵.

Dylematy polskiej polityki wobec tendencji autonomizacji europejskiej obrony

Autonomia strategiczna wyrażana przez „europejską tożsamość” stanowiła wstęp do przedstawienia bardziej ambitnego programu, przeciwko któremu swoje zastrzeżenia zgłosiła sekretarz stanu Madeleine Albright, wyraźnie akcentując pierwszeństwo NATO i przestrzegając przed dublowaniem struktur sojuszu. Wyrażała również troskę o tych jego członków, którzy nie należą do Unii Europejskiej. Podobne zastrzeżenia wyrażali polscy politycy. W styczniu 2000 r. rząd Jerzego Buzka przyjął dokument *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, w której nadano priorytet kwestiom politycznej i wojskowej integracji ze strukturami zachodnimi. Podkreślono jednakże, że polska polityka zagraniczna koncentruje się na dwóch zasadniczych kierunkach: 1. dążeniu do umocnienia NATO; 2. pełnej integracji z istniejącymi strukturami Europy Zachodniej, jako **drugiego filaru bezpieczeństwa RP** (podkreślenie A.C.). Pierwszeństwo dla Sojuszu Północnoatlantyckiego stało się swoistym *credo* zarówno rządu, jak też większości polskich ugrupowań politycznych. Konsekwentnie zatem, w *Strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej* przyjętej na posiedzeniu Rady Ministrów 23 maja 2000 r. nie ma wzmianki o ewentualnym zaangażowaniu Sił Zbrojnych RP w działania kryzysowe prowadzone w ramach Europej-

⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2016 r. w sprawie Europejskiej Unii Obrony, <http://www.europarl.europa.eu/sides/PL>

⁵ <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etran gere-de-la-france/europe/evenements-et-actualites-lies-a-la-politique-europeenne-de-la-france/article/initiative-pour-l-europe-du-president-de-la-republique-une-europe-souveraine>

skiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony⁶. Ówczesny minister spraw zagranicznych, prof. Władysław Bartoszewski, w kilku swoich wystąpieniach uzasadniał powściągliwość polskiego rządu w zakresie zaakceptowania założeń EPBiO UE.

Warto zauważyć, że w pierwszej „prezydenckiej” Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, ogłoszonej 8 września 2003 r., przez Aleksandra Kwaśniewskiego, o naszym zaangażowaniu w politykę bezpieczeństwa i obrony UE pisano znacznie przychylniej. Nie bez znaczenia był fakt, że dokument ten został opublikowany kilka miesięcy po podpisaniu w Atenach traktatu akcesyjnego oraz tuż przed przyjęciem *Europejskiej strategii bezpieczeństwa*, do której był bardzo podobny w zakresie percepcji zagrożeń dla bezpieczeństwa. Również w edycji Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP przyjętej przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego czytamy, że:

Polska opowiada się za rozwojem Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Wnieście znaczący wkład w rozwój wojskowych i cywilnych zdolności UE, w zakresie reagowania kryzysowego. Będzie stopniowo zwiększać zaangażowanie w tworzenie europejskich sił reagowania kryzysowego, także przez udział w tworzeniu grup bojowych.

Jednocześnie wyrażono zdecydowane poparcie dla rozwoju zinstytucjonalizowanej współpracy w sprawach bezpieczeństwa i obrony między NATO i UE; „tak, aby zapewnić komplementarność działań tych instytucji oraz maksymalną skuteczność wykorzystania pozostających w ich dyspozycji środków”⁷. Deklaracje nie były gołosłowne, gdyż w ślad za nimi postępowało intensywne zaangażowanie polskich żołnierzy w operacje wojskowe w Eufor BiH *Althea* oraz Eufor – *Czad/RŚA*, a także w misje policyjne. W sumie zaangażowano wówczas ponad 500 polskich obywateli⁸.

Rząd koalicyjny na czele z Donaldem Tuskiem kontynuował politykę europejską poprzedników i akurat w tej dziedzinie nie było sporów z Pałacem Prezydenckim. W 2009 r. doszło do zbliżenia polsko-francuskiego, w rezultacie którego została podpisana Deklaracja o partnerstwie strategicznym, pod którą podpisy złożyli prezydenci: Lech Kaczyński i Nicolas Sarkozy. Praktyczny wymiar tej deklaracji nadano podczas wizyty premiera Tuska w Paryżu, 5 listopada 2009 r.⁹. Przewidywano między innymi zacieśnienie współpracy wojskowej i przemysłów obronnych obu państw. Po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego Polska należała do zwolenników pełnej realizacji nowych, traktatowych

⁶ H. Binkowski, A. Ciupiński, A. Legucka, *NATO w systemie bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Materiały do studiowania*, Warszawa 2004, s. 185–211.

⁷ *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwsze 25 lat*, red. R. Kupiecki, Warszawa 2015, s. 317.

⁸ B. Przybylska-Meszner, *Operacje w obszarze Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – uwarunkowania i perspektywy rozwoju*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2009, 1–2, s. 7–36.

⁹ *Deklaracja francusko-polskiego szczytu w sprawie bezpieczeństwa i obrony*, 31226.html, <http://www.msz.gov.pl> [dostęp: 10.06.2018].

zasad prowadzenia unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony. W 2010 r. trzy państwa kolejno sprawujące prezydencję w UE opracowały rodzaj programu wdrożenia stałej współpracy strukturalnej (PESCO). Belgia, Polska i Węgry podpisały deklarację, zobowiązując się do promowania tej idei¹⁰.

Strategia bezpieczeństwa podpisana przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego obowiązywała prawie siedem lat. Dopiero pod koniec 2014 r. jego następca zatwierdził Strategię Bezpieczeństwa Narodowego, jako rezultat prac Rady Ministrów bazujących na rezultatach Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego RP¹¹. Podobnie jak w kilku wcześniejszych dokumentach rządowych i prezydenckich, za podstawowego gwaranta bezpieczeństwa międzynarodowego został uznany Sojusz Północnoatlantyki. W odniesieniu do problemów bezpieczeństwa i obrony UE, tekst był bardziej lakoniczny niż dokument z 2007 r. Za jeden z trzech priorytetów polityki przyjęto:

wspieranie procesów służących wzmocnieniu zdolności NATO do kolektywnej obrony, rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE, umacnianie strategicznych partnerstw (w tym z USA) oraz strategicznych relacji w regionie¹².

W 2015 r. doszło do zmiany władz w Polsce – prezydent Andrzej Duda wywodzi się z formacji Prawa i Sprawiedliwości, a rząd sformowany przez tę partię dysponuje w Sejmie RP bezwzględną większością głosów. Nastąpiły istotne przewartościowania spowodowane działaniami władz, głównie w reorganizacji ustroju polskiego sądownictwa. Wielu polityków europejskich oraz instytucje, w tym Parlament UE i Komisja Europejska, krytykują te zmiany, zarzucając polskim władzom łamanie zasad praworządności oraz sprzeniewierzenie się wartościom demokratycznym, na jakich zbudowana została Unia Europejska. Klimat wzajemnych pretensji nie sprzyjał włączeniu Polski w debatę oraz działania prowadzące do wypracowania nowego modelu funkcjonowania unijnego systemu bezpieczeństwa i obrony.

„Rok Europy?”

Rok 2017 został uznany za przełomowy z punktu widzenia ożywienia politycznego, głównie ze względu na kolejną próbę wzmocnienia unijnego systemu bezpieczeństwa i obrony¹³. Powołano wówczas do życia Europejski Fundusz Obrony, Roczny Przegląd Strategiczny oraz namiastkę kwatery planowania i dowodzenia. Z powodu tych dokonań Komisja Europejska uznała, iż w ciągu

¹⁰ „Position Paper”, <http://ddata.over-blog.com/xxxxxy/0/50/29/09/Docs-Textes/CoopStructPsdPap-BeHuP11006b.pdf> [dostęp: 19.04.2018].

¹¹ *Strategia bezpieczeństwa narodowego...*, s. 12.

¹² *Ibidem*, s. 527.

¹³ www.janes.com/.../2017_the_year_of_European_defence.pdf

ostatnich dwóch lat dla polityki bezpieczeństwa uczyniono więcej niż przez ostatnie 60 lat¹⁴. Przewodniczący Komisji Jean Claude Juncker zadeklarował zbudowanie Europejskiej Unii Obronnej, która pełną dojrzałość (fully-fledged), powinna osiągnąć do 2025 r. Ten ambitny program uzyskał poparcie Parlamentu Europejskiego¹⁵.

Każde z 28 państw członkowskich inaczej ocenia rezultaty „roku Europy”, najgorzej Wielka Brytania, która po 29 marca 2019 r., prawdopodobnie przestanie należeć do UE. Jak zwykle możemy ujrzeć wielobarwny wachlarz opinii: od entuzjastycznych, poprzez umiarkowane, do eurosceptycznych. Także polscy politycy i wojskowi wypowiadali się na ten temat, a przedstawiciele rządu musieli zająć oficjalne stanowisko, które ma swoje historyczne oraz jak najbardziej współczesne uwarunkowania. Za najważniejsze spośród katalogu wydarzeń, zjawisk i instytucji uznaje się oficjalną notyfikację i zatwierdzenie przez Radę stałej współpracy strukturalnej w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE – PESCO. Jest ona zapisana w art. 46 Traktatu Lizbońskiego oraz opisana w Protokole nr 10 Traktatu o Funkcjonowaniu UE. Dotychczas nie korzystano z możliwości pogłębienia współpracy obronnej w tej formule¹⁶.

Na czerwcowym szczycie w 2017 r. podjęto decyzję o uruchomieniu zaniebanych mechanizmów traktatowych, uznając, że mają one być „inkluzyjne i ambitne”, czyli angażować we współpracę wiele państw, a jednocześnie przynosić wymierne rezultaty¹⁷. Polska znalazła się w gronie kandydatów do realizacji projektów PESCO. Pomimo „pewnych obaw i obiekcji”, ministrowie Witold Waszczykowski i Antoni Macierewicz złożyli notę o przystąpieniu Polski do stałej współpracy strukturalnej w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. Oprócz oficjalnej notyfikacji skierowali do Wiceprzewodniczącej KE F. Mogherini list, w którym określili kryteria, jakich oczekują w trakcie realizacji współpracy. Postulowali wsparcie wschodniej flanki europejskiej (w nie mniejszym stopniu niż działania na innych kierunkach) oraz równorzędne traktowanie małych i średnich przemysłów obronnych na takim samym poziomie, jak przemysłów krajów o rozbudowanym potencjale. Tradycyjnie przestregano przed tworzeniem struktury militarnej równoległej do NATO¹⁸.

Polska znalazła się w gronie 25 państw, które zamierzają rozwijać stałą współpracę strukturalną. Akcesu nie zgłosiły: Wielka Brytania, ze względu na

¹⁴ <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0474-defense-le-reveil-de-l-europe>

¹⁵ European Parliament resolution of 13 December 2017 on the *Annual report on the implementation of the Common Security and Defence Policy* (2017/2123(INI)).

¹⁶ M. Terlikowski, *PESCO: „Unia Europejska zacieśnia współpracę obronną”*, <http://www.pism.pl/publikacje/komentarz/nr-31-2017>, [dostęp: 12.09.2018]; A. Ciupiński, *PESCO jako próba osiągnięcia europejskiej autonomii strategicznej*, „Bellona” 2018, nr 1, s. 28–37.

¹⁷ „Konkluzje Rady Europejskiej” <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/06/23-euco-conclusions> [dostęp: 20.10.2018].

¹⁸ <http://www.rp.pl/Polityka/171119608-Macierewicz-nasz-udzial-w-PESCO-.html> [dostęp: 20.07.2018].

rozstanie z UE, Dania z powodu klauzuli *opt out* oraz Malta, której rząd rygorystycznie potraktował status neutralności. Spośród siedemnastu projektów zatwierdzonych przez Radę polscy politycy wybrali dwa:

1. Mobilność wojskowa (*Military Mobility*). Jest to najbardziej popularny projekt, mający fundamentalne znaczenie z punktu widzenia skutecznej obrony sojuszniczej. Przystąpiły doń wszystkie państwa uczestniczące w PESCO, oprócz Irlandii, która zadeklarowała się jako obserwator. Będą one działać pod przewodnictwem Holandii, mającej już znaczące doświadczenia w zakresie koordynacji europejskiego transportu strategicznego. Projekt ma na celu ułatwienie przemieszczania wojsk przez granice między państwami członkowskimi. Oczekuje się, że jego realizacja doprowadzi do zniesienia barier, które utrudniają przerzut żołnierzy, broni oraz sprzętu wojskowego¹⁹. Zainteresowane strony dążą do wyeliminowania utrudnień biurokratycznych, wprowadzenie ułatwień komunikacyjnych oraz zapewnienia bezpieczeństwa, zarówno przemieszczanym jednostkom (żołnierzom), jak też ludności oraz infrastruktury terenów, przez które będą oni podróżować. Działania w ramach „Military mobility” w pełni odpowiadają potrzebom NATO wyrażonym na walijskim i warszawskim szczytach Sojuszu.
2. ESSOR (European Secure Software defined Radio). Z kolei ten projekt stanowi poniekąd materializację postulatu zgłoszonego przy okazji notyfikacji PESCO, a dotyczącego równoprawnego traktowania małych i średnich przedsiębiorstw wobec dużych koncernów zbrojeniowych. Oznacza to akces do programu rozwoju i produkcji bezpiecznych radiostacji programowalnych, realizowanego pod przewodnictwem Francji z udziałem; Belgii, Holandii, Finlandii, Hiszpanii, Portugalii oraz Włoch. Status obserwatorów mają; Estonia, Szwecja, Irlandia. Program jest realizowany, między innymi, przez polski Radmor, już od 2009 r., przy wsparciu Europejskiej Agencji Obrony, a także w ramach OCCAR (Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement).

W marcu 2018 r., po spotkaniu unijnych ministrów obrony, MON poinformowało, że Polska zadeklarowała gotowość do udziału w sześciu kolejnych projektach. Miesiąc później wiceminister obrony Tomasz Szatkowski ujawnił, że chodzi o następujące przedsięwzięcia:

- Europejska sieć centrów logistycznych i wsparcia dla operacji;
- Morskie bezzałogowe środki przeciwminowe;
- Nadzór i ochrona wód portowych i przybrzeżnych;
- Zespoły szybkiego reagowania na zagrożenia cybernetyczne i wzajemnej pomocy w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego;
- Europejskie systemy wsparcia artyleryjskiego;

¹⁹ M. Terlikowski, *PESCO: konsekwencje dla jedności polityki obronnej UE*, „Biuletyn PISM” 2017, nr 112 (1554).

— Platforma wymiany informacji na temat zagrożeń dla infrastruktury cybernetycznej i reagowania na incydenty cybernetyczne.

Ponadto minister Mariusz Błaszczak zapowiedział zainteresowanie projektem spoza oficjalnej listy zatwierdzonej przez Radę, który prawdopodobnie będzie „organizowany przez Francję, dotyczący przeciwdziałania zagrożeniom biochemicznym”²⁰. Raczej trudno oczekiwać dobrej współpracy z Francją. Owszem, Polska przystąpiła do projektu ESSOR, realizowanego pod jej przewodnictwem, ale głównie z tego powodu, że jest to projekt rozpoczęty 10 lat temu i w znacznym stopniu zaawansowany. Paryż nie oczekuje od Polski zaangażowania w PESCO, a wręcz można odnieść wrażenie, że zamierza utrzymać dystans. W Zgromadzeniu Narodowym Francji rozpatrywano raport dotyczący stanowiska NATO wobec europejskich aspiracji obronnych. Polska została w tym raporcie przedstawiona jako strażniczka interesów NATO, co nie wróży dobrze perspektywom polsko-francuskiej współpracy wojskowej²¹.

Nikt w Polsce nie zaprzecza, że z punktu widzenia polskiej racji stanu NATO jest traktowane jako główny element międzynarodowych gwarancji bezpieczeństwa. W zasadzie nie można się dziwić, że Polska nie będzie brać udziału w sztandarowym programie prezydenta Macrona, zainicjowanym na wspomnianym wystąpieniu na Sorbonie²². Europejską Inicjatywę Interwencyjną (E2I), tak bowiem został nazwany ten program, sformalizowano 25 czerwca 2018 r. podpisaniem Listu Intencyjnego przez dziewięć państw. Są to: Belgia, Dania, Estonia, Francja, Hiszpania, Holandia, Niemcy, Portugalia oraz Wielka Brytania²³. Jak zauważyli Alice Billon-Galland i Martin Quencez, Paryż stworzył rodzaj elitarnego klubu – „private club” – o niezbyt wyraźnych kryteriach przystąpienia, i liczy na maximum 13–14 uczestników²⁴. Ekspertcy są przekonani o intencjonalnym braku wyrazistości, gdyż Paryż nie jest zainteresowany masowym uczestnictwem.

Jak widać, spośród państw Europy Wschodniej zaproszenie przyjęła Estonia. Prezydent Macron, z powodzeniem, zabiegał także o przystąpienie Finlandii, udając się 30 września 2018 r. z wizytą do Helsinek. Oficjalny akt przystąpienia Finlandii do E2I nastąpił w Paryżu na początku listopada 2018 r., na spotkaniu ministrów „dziewiątki”. Polska nie została zaproszona. Być może dlatego minister Mariusz Błaszczak, pytany o stanowisko Polski w sprawie francu-

²⁰ W. Kaleta, *Polska w 9 programach PESCO. Szansa na wielomilionowe dotacje dla firm z Europejskiego Funduszu Obronnego*, https://www.wnp.pl/przemysl-obronny,326732_1_0_3.html [online].

²¹ „Rapport d’ Information, nr 719, sur l’Europe de la Défense et son articulation avec l’OTAN”, l’Assemblée nationale, Paris 2018 (pdf)

²² P. Taylor, *Francja tworzy nową wojskową koalicję. Polski nie zaproszono*, <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/> [dostęp: 26.08.2018].

²³ <https://club.bruxelles2.eu/2018/06/huit-pays-adherent-a-linitiative-europeenne-dintervention-demanuel-macron> [dostęp: 26.08.2018].

²⁴ https://berlinpolicyjournal.com/a-military-workshop/?mc_cid=23789b6470&mc_eid=20d0f23816.

skiej inicjatywy, uznał, że MON nie jest nią zainteresowany, ponieważ jest ona organizowana poza NATO i UE, które stanowią dla Polski podstawy narodowej polityki bezpieczeństwa. Trzeba zwrócić uwagę na specyfikę języka opisującego E2I. Inicjatywa nie jest traktowana jako element „europejskiej autonomii strategicznej”, ale „europejskiej autonomii wojskowej”. Francuzi lubują się w niuansach frazeologicznych. W tym przypadku są one uzasadnione szczególnym statusem dwóch państw: Danii, która stosuje *opt out* wobec WPBiO UE oraz Wielkiej Brytanii, która wkrótce ma opuścić Unię Europejską.

Czynnikiem zachęcającym do zaangażowania w dotychczasowe oraz inicjowania nowych projektów jest nowa perspektywa budżetowa na lata 2021–2027; po raz pierwszy w historii UE, zaproponowano znaczące środki na rozwój zdolności obronnych – około 13 mld euro. Głównym dysponentem tych środków będzie Europejski Fundusz Obrony, utworzony w czerwcu 2017 r. Priorytetem EFO jest wspieranie wspólnych europejskich projektów i w zasadzie tylko unijne, wielonarodowe programy mogą liczyć na dotacje. Ponadto wśród dwudziestu zasad PESCO zatwierdzonych przez Radę w grudniu 2017 r. podstawowym kryterium jest „wspólnotowość”, a jednym z głównych celów jest ukształtowanie europejskiego rynku uzbrojenia. Polski rząd oraz Polska Grupa Zbrojeniowa są zainteresowane produkcją oraz eksportem nowoczesnych środków bojowych, między innymi produkcją czołgu nowej generacji, być może z udziałem Francji i Niemiec²⁵. Co prawda, w żadnym dokumencie nie zapisano, że europejski fundusz obronny będzie przeznaczony dla państw zorganizowanych w ramach PESCO, ale waga zablokowanych głosów przesądzi o tym, że na preferowane przez te państwa cele będą przeznaczane najbardziej znaczące środki. W opinii ekspertów, Polska może uruchomić projekty badawcze, programy rozwojowe oraz inicjatywy pozyskiwania zdolności wojskowych wspólnie z innymi partnerami. Zakupy uzbrojenia u krajowych podmiotów i firm spoza UE oraz programy oparte o off-set nie będą mogły liczyć na unijne wsparcie. Na obecnym etapie wdrażania programu, wiele szczegółów dotyczących EFO wymaga doprecyzowania, co daje Polsce szansę na wynegocjowanie ułatwień dla polskich firm obronnych w korzystaniu ze środków przewidzianych w budżecie UE²⁶.

Perspektywy Polski w PESCO

Aktualnie Polska uczestniczy w dwóch projektach, które nieprzypadkowo stanowią odzwierciedlenie postulatów ministrów Macierewicza i Waszczykowski. Niewątpliwie kryterium dobrej współpracy (nie dublowania) i komple-

²⁵ M. Terlikowski, *PeSCo: The Polish Perspective*, „ARES Policy Paper”, October 2018, p. 7.

²⁶ „Europejski Fundusz Obrony”, http://ec.europa.eu/poland/news/161130_defence_pl [dostęp: 12.09.2018].

mentarności wobec NATO spełnia projekt *Military Mobility*. Natomiast *ESSOR* dedykowany jest średnim przedsiębiorstwom przemysłu obronnego, o co polscy ministrowie również zabiegali. Aby być konsekwentnym warto zademonstrować troskę o ochronę naszej strefy geograficznej i podjąć działania prowadzące do spełnienia trzeciego postulatu, na przykład zgłosić projekt „wschodniej grupy bojowej” lub GB UE „Trójmorze”.

Polska jako gracz strategiczny wschodniej flanki, dysponujący największym potencjałem gospodarczym, demograficznym, a przede wszystkim militarnym jest atrakcyjnym partnerem. Dotychczasowy dorobek w realizowanych misjach EPBiO/WPBiO UE wystawia dobre świadectwo Siłom Zbrojnym RP. Także trzy odbyte dyżury bojowe stawiają Polskę w gronie liczących się partnerów wojskowych. Polska dysponuje już własnym dowództwem, przygotowanym do prowadzenia unijnych operacji reagowania kryzysowego. Funkcjonuje ono w Krakowie i swój pierwszy sprawdzian przeszło przy okazji dyżuru Wyszehradzkiej Grupy Bojowej UE w pierwszym półroczu 2016 r.

Polska była państwem ramowym w trzech grupach: centralnej, weimarskiej i wyszehradzkiej. Wschodnia GB UE mogła by stać się polityczno-wojskowym elementem projektu „Międzymorza”, czy też „Trójmorza” zainicjowanego i promowanego przez prezydenta RP, Andrzeja Dudę. Polska grupa bojowa prawdopodobnie spotkałaby się z zainteresowaniem partnerów z państw skandynawskich, którzy, podobnie jak kraje Europy Środkowej, przywiązują duże znaczenie do obrony wschodniej flanki. Polska GB–1500 mogłaby współdziałać z „nordycką GB UE”. Podjęcie przez Polskę działań w zakresie umocnienia wojskowej obecności Unii Europejskiej na wschodnich obszarach dostarczyłoby argumentów na rzecz potraktowania ich priorytetowo przez europejskie stolicy. Przyczyniłoby się też do koordynacji działań UE i NATO w duchu ustaleń warszawskiego szczytu²⁷. Było by to pożądane zarówno dla obu organizacji, jak też z punktu widzenia bezpieczeństwa subregionu Europy Środkowej, Polski i całej Unii Europejskiej. Prawdopodobnie na realizację tego projektu, oprócz wkładu państw uczestniczących, można uzyskać dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Obrony.

Wydaje się, iż po okresie trudnych relacji między Warszawą a Brukselą można oczekiwać ocieplenia klimatu i poprawy wizerunku Polski. W grudniu 2017 r. Mateusz Morawiecki, kilka dni po nominacji na urząd Premiera Rzeczypospolitej Polskiej, uczestniczył w szczycie w Brukseli. Właśnie wówczas Rada Europejska podjęła decyzje w sprawie realizacji siedemnastu projektów PESCO. Premier Polski tuż przed rozpoczęciem szczytu wykazywał sporo entuzjazmu wobec nowej inicjatywy. Dziennikarzom mówił, że to jest projekt, który „niezwykle interesuje Polskę”. „Chcemy rzeczywiście rozwijać potencjał

²⁷ <https://www.pap.pl/aktualnosci/news,557293,nato-i-ue-oglosily-w-warszawie-deklaracje-o-wzmocnieniu-wspolpracy.html> [12.09.2018].

obronny całej Europy w pełnej kompatybilności, w pełnej zbieżności z NATO, ponieważ uważamy NATO za naszego głównego gwaranta bezpieczeństwa” – mówił. A jeszcze z sali obrad tweetował, informując o formalnym zainaugurowaniu PESCO: „Bezpieczniejsza Europa, to bezpieczniejsza Polska”²⁸.

Zakończenie

Rok po aktywowaniu PESCO, oficjalnie Warszawa popiera współpracę obronną w ramach UE, ale przy zachowaniu pełnej suwerenności, zarówno jeżeli chodzi o budowę struktur i użycie wojsk, jak i zakupy obronne²⁹. Nie wywołuje to zdziwienia, gdyż na różnych etapach zaangażowania Polski, w system euroatlantycki, polskie klasy polityczne nie przejawiały entuzjazmu wobec koncepcji tzw. „autonomii strategicznej”. Była ona traktowana jako eufemizm prowadzący do rezygnacji Europy Zachodniej z amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa. Polacy oraz inne narody Europy Środkowej byli zdystansowani, nieufni, a niekiedy przeciwni wobec programu autonomii, a tym bardziej niezależności europejskiej obrony od Stanów Zjednoczonych.

Warto poznać pogląd Nicole Gnesotto, byłej dyrektor Instytutu Bezpieczeństwa UE, która zwróciła uwagę, że od czerwca 2016 r. we wszystkich unijnych gremiach jak mantrę powtarza się pojęcie „autonomii strategicznej”³⁰. Postulat takiej autonomii występuje w wypowiedziach i dokumentach Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej oraz polityków reprezentujących państwa członkowskie. Nie byłoby w tym nic złego, gdyby pod pojęciem autonomii rozumiano racjonalny program wzmocnienia UE i poprawy bezpieczeństwa wspólnoty. Jednakże, europejscy politycy koncentrują się na zagadnieniach raczej szczegółowych, mających niewiele wspólnego z ambitnym programem wiarygodności politycznej Unii Europejskiej. Tradycyjnie głównymi tematami rozważań są kwestie wchodzące w zakres struktur organizacyjnych, dowodzenia, zdolności bojowych, produkcji zbrojeniowej. Natomiast przemilczane są sprawy kontrowersyjne, czyli braku jednolitych stanowisk wobec fundamentalnych tematów współczesnego świata.

W polskich środowiskach eksperckich przeważa podejście sceptyczne, zarówno w ocenie perspektyw rozwoju PESCO, jak też ewentualnych korzyści dla Polski. Dla przykładu, ekspert Ośrodka Studiów Wschodnich – Justyna Gotkowska reprezentuje pogląd, że „[...] Aktywowanie mechanizmu stałej współpracy strukturalnej (tzw. PESCO) w grudniu 2017 roku zwieńczyło debaty

²⁸ M. Strzałkowski, *25 państw członkowskich UE powołało PESCO*, <http://www.wielkopolska.eu>, [dostęp: 20.01.2018]; A. Ciupiński, *PESCO jako próba...*, s. 36.

²⁹ <http://www.defence24.pl/626215,europejska-unia-obronna-przyspiesza> [dostęp: 12.09.2018].

³⁰ N. Gnesotto, *Les quatre défis de défense stratégiques de L'UE*, „EUROPE PUISSANCE DE VALEURS” 10.07. 2018, pdf. s. 1.

i działania z zakresu wzmocnienia wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Wypracowanie kompromisu dotyczącego PESCO pokazało strategiczne rozbieżności pomiędzy Francją, Niemcami a państwami wschodniej flanki UE w zakresie percepcji wyzwań i zagrożeń, wizji rozwoju polityki bezpieczeństwa UE oraz przyszłości relacji transatlantycznych. Zaś zachodnioeuropejskie debaty wokół PESCO unaocznily stopień oderwania politycznych narracji od wojskowej rzeczywistości³¹.

Jednakże nie należy ignorować tendencji, które w ostatnich kilku latach nabrały przyspieszenia. A zatem, chociaż dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego najważniejszy jest Sojusz Północnoatlantycki i niewątpliwie największe nadzieje można pokładać w twardych gwarancjach wojskowych Stanów Zjednoczonych Ameryki, to należy wobec tych zjawisk zajmować stanowisko zgodne z polską racją stanu. Oprócz USA są w NATO sojusznicy bliżsi geograficznie, ważniejsi gospodarczo i bardziej zrozumieli kulturowo. Warto z nimi współpracować pomimo koniunkturalnych animozji i nieporozumień, gdyż oni także będą mieli prawo głosu, w sprawie udzielenia pomocy wschodniej flance, chociażby w sytuacji przewidzianej artykułem 5 Traktatu Waszyngtońskiego. W 2005 r. prof. Jacek Czaputowicz, obecny minister spraw zagranicznych Polski, pochwałał realizm polskich rządów i pragmatyzm między innymi wobec projektów tak zwanej „europejskiej autonomii strategicznej”³². Czasem nie warto zmieniać przyzwyczajzeń, warto natomiast korzystać z dobrych, także swoich, doświadczeń.

Bibliografia

- Biegaj A., *Stanowisko Stanów Zjednoczonych wobec Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, „Sprawy Międzynarodowe” 2001, nr 1.
- Binkowski H., Ciupiński A., Legucka A., *NATO w systemie bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Materiały do studiowania*, Warszawa 2004.
- Ciupiński A., *PESCO jako próba osiągnięcia europejskiej autonomii strategicznej*, „Bellona” 2018, nr 1, s. 28–37.
- Ciupiński A., *Rola Francji w kształtowaniu europejskiej autonomii strategicznej*, Warszawa 2001.
- Ciupiński A., *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. Geneza. Rozwój. Funkcjonowanie*, Difin, Warszawa 2013.
- Czaputowicz J., *Polityka zagraniczna i dyplomacja Unii Europejskiej a Traktat Konstytucyjny*, „Raporty i Analizy CSM” 2005, nr 4.

³¹ J. Gotkowska, *Czym jest PESCO? Miraże europejskiej polityki bezpieczeństwa*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/punkt-widzenia/2018-03-01/czym-jest-pesco> [12.09.2018].

³² J. Czaputowicz, *Polityka zagraniczna i dyplomacja Unii Europejskiej a Traktat Konstytucyjny*, „Raporty i Analizy CSM”, Nr 4, Warszawa 2005, s. 2.

- Eisler J., *Ewolucja sytuacji politycznej w Polsce w latach 1989–2000*, [w:] red. R. Kuźniar, *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*, Warszawa 2001.
- Deklaracja z Bratysławy*, Bratysława 2016.
- Gotkowska J., *Czym jest PESCO? Miraże europejskiej polityki bezpieczeństwa*, OSW Warszawa 2018.
- Kupiecki R., *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP 2014, jako instrument polityki państwa. Uwarunkowania zewnętrzne i aspekty procesowe*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2015, nr 1.
- Livre blanc sur la défense*, Paris 1994.
- Mauro F., *Autonomie stratégiques, le nouveau Graal de la défense européenne*. „Raport du GRIP”. 2018/01.
- Parzymies S., *Stan debaty na temat federalnego kształtu Unii Europejskiej*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Polska – Europa – Świat*, red. J. Zając, A. Włodkowska-Bagan, M. Kaczmarek, Warszawa 2015, s. 410–424.
- Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, red. R. Kuźniar, K. Szczepanik, Warszawa 2002.
- Przybylska-Meszner B., *Operacje w obszarze Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – uwarunkowania i perspektywy rozwoju*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2009, nr 1–2, s. 7–36.
- Rapport d' Information, nr 719, sur l'Europe de la Défense et son articulation avec l'OTAN*, l'Assemblée nationale, Paris 2018.
- Réunion des ministres des Affaires étrangères et des ministres de la Défense D'Allemagne, d'Espagne, de France, d'Italie et de Pologne*, Paris 2002.
- Stolarczyk M., *Ewolucja stanowiska Polski wobec Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2013.
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwsze 25 lat*, red. R. Kupiecki, Warszawa 2015.
- Szpak K., *Priorytety polskiej Prezydencji*, „Monitor polskiej Prezydencji”, Kraków 2011.
- Terlikowski M., *PESCO: konsekwencje dla jedności polityki obronnej UE*, „Biuletyn PISM” 2017, nr 112 (1554).
- Terlikowski M., *PeSCO: The Polish Perspective*, „ARES Policy Paper”, October 2018, p. 7.
- Traktat Lizboński, Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Bruksela 2008.
- Zięba R., *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Warszawa 2010.

European strategic autonomy in the Polish security policy

Summary

The aim of the article is to present and evaluate reforms, which were implemented by the European Union to increase its defense potential. For the activation of permanent structured cooperation in the field of the Common Security and Defense Policy (PESCO) has had a the threat from Russia, Brexit and the adoption of the European Global Strategy. There are 34 defense and training projects to improve the quality of the European security system. For Poland and The Central Europe canters the most important is Military Mobility. It aims to guarantee the unhindered movement of military personnel and assets within the borders of the EU. EU Member States to help each other to ensure higher level of cyber resilience and to collectively respond to cyber incidents.

Keywords: CSDP, defense, military cooperation, PESCO.